

Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я

За даними проведених в Україні опитувань, населення вважає медиків однією з найкорумпованіших груп [5]. Фахівці, у свою чергу, наголошують на нераціональному використанні ресурсів у цій галузі, незадовільному стані інфраструктури й обладнання, сумнівній якості ліків, ненадійному інфекційному контролі – чинниках, які істотно підвищують ризики небажаних явищ у вітчизняній медицині [2].

Протидія порушенням у сфері охорони здоров'я, за оцінками експертів, може передбачати застосування таких заходів, як підвищення оплати праці медичного персоналу, офіційне запровадження платних медичних послуг або часткової оплати пацієнтом вартості наданих послуг у закладах охорони здоров'я, налагодження системи соціального та комерційного медичного страхування тощо [12]. Проте службові зловживання у цій царині можуть виявлятися не лише під час надання певної послуги конкретному пацієнтові, а й у ширшому вимірі – через організацію непрозорих тендерних закупівель ліків, нецільове використання коштів міжнародних донорів, ухвалення національних і регіональних програм в інтересах зацікавлених груп, зокрема, фармацевтичних компаній. Одним із ефективних механізмів протидії цим негативним явищам можна вважати громадський контроль.

Доцільно передусім навести ключові характеристики громадського контролю як суспільно-політичного явища. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [9].

О. Полтараков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [10]. Отже, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства, в якому реально забезпечуються всі права та свободи людини і громадянина, а об'єктом контролю є органи влади. Ці ідеї співзвучні монографії «Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії», де не лише уточнено теоретико-методологічні підходи до аналізу взаємодії держави та громадянського суспільства, а й запропоновано концепт держави як складової громадянського суспільства [7].

Згідно з З. Гладуном, суб'єктами громадського контролю є, по-перше, громадяни, і по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації). Їхні контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту. Відтак рішенням громадських організацій за результатами перевірок притаманний рекомендаційний характер [3].

Для здійснення громадського контролю можуть створюватися:

- 1) громадські ради при органах державної влади чи місцевого самоврядування;
- 2) інститути місцевих уповноважених з прав людини (запровадження посад місцевих і регіональних омбудсманів);

3) асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський контроль, що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у певній сфері.

Структурними елементами громадського контролю вважаються мас-медіа та незалежні аналітичні центри.

Якщо йдеться про парламентський контроль як різновид громадського контролю, то одним із його елементів можуть бути спеціальні комісії.

Варто згадати й погляди деяких українських фахівців і політиків, котрі намагаються розширити поняття громадського контролю й водночас запровадити досить формалізовані вимоги до його суб'єктів. Так, законопроект «Про громадський контроль», розроблений Всеукраїнською громадською організацією «Громадський контроль», пропонує здійснювати контроль не тільки над органами державної влади та місцевого самоврядування, а й над суб'єктами господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності, установами, організаціями, їх посадовими особами. При цьому суб'єктами громадського контролю, згідно з законопроектом, можуть виступати лише ті всеукраїнські громадські організації, що, зокрема, зібрали не менше одного мільйона підписів-доручень громадян України, причому не менше як по 50 тисяч підписів-доручень у понад двох третинах областей України, на підтримку надання громадській організації статусу суб'єкта громадського контролю. Достовірність зібраних підписів мала б перевірятися Центральною виборчою комісією, котру уповноважать надавати громадській організації статус суб'єкта громадського контролю. Однак такі пропозиції виходять за межі теоретичних уявлень про громадський контроль як різновид громадської участі та зарубіжну практику налагодження такого контролю як зовнішнього публічного оцінювання державного управління.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю:

- 1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;
- 2) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення;
- 3) громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;
- 4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю.

Не зайве звернути увагу на міжнародний досвід у цій царині. Наприклад, Громадські ради охорони здоров'я у Великій Британії (Community Health Councils) є самостійними, легітимними органами, створеними для репрезентації інтересів громадськості в діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні. Членів рад висувують місцеві об'єднання й організації громадян. Ради, фактично інтегровані в усі структури охорони здоров'я на конкретній адміністративній території, можуть ретельно перевіряти всі організації й напрями системи охорони здоров'я, їх члени мають право відвідувати лікарняні палати, центри здоров'я та клініки, розмовляти з будь-якою особою у цих закладах [4].

В Україні впродовж останніх років низка громадських організацій де-факто намагається виконувати суспільну діяльність із громадського контролю за системою охорони здоров'я. З-поміж них можна, зокрема, відзначити Всеукраїнську Раду захисту прав і безпеки пацієнтів, що об'єднує пацієнтів, котрі потребують захисту, громадські об'єднання та організації, створені для захисту інтересів своїх членів, групи самодопомоги; Всеукраїнську громадську організацію «Коаліція захисту прав осіб з інтелектуальною недостатністю», яка об'єднує 84 регіональні суб'єкти, що надають соціальні послуги особам з інтелектуальною недостатністю та їхнім родинам і представляють їхні інтереси тощо.

Активну роль відіграє Всеукраїнський благодійний фонд «Коаліція ВІЛ-сервісних організацій». Він об'єднує 82 організації з багатьох областей України, котрі працюють у сфері зниження шкоди від вживання наркотиків, первинної та вторинної профілактики ВІЛ, догляду та підтримки людей, які живуть із ВІЛ. Коаліція репрезентує неурядові організації України в Національній координаційній раді з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу, беручи активну участь у процесі формування й реалізації політики України в сфері протидії ВІЛ/СНІДу.

У Міністерстві охорони здоров'я України діє громадська рада. Це – громадський колегіальний консультативно-дорадчий орган, котрий зобов'язався здійснювати експертизу, аналіз та оцінку планів роботи міністерства, проектів національних, державних і регіональних програм і нормативно-правових актів у галузі охорони здоров'я, моніторинг та оцінку їх виконання тощо.

Водночас поточним заходам громадського контролю в охороні здоров'я України притаманний спорадичний характер, стосунки суб'єктів та об'єктів контролю не врегульовані. Для належної інституціоналізації громадського контролю в згаданій сфері потрібна низка правових, інформаційних і соціальних умов.

1. Розвиток правових засад здійснення громадського контролю. Правове регулювання має, зокрема, стосуватися того, які питання підлягають громадському контролю, хто має право здійснювати такий контроль, яким чином органи влади та інші об'єкти контролю мають реагувати на процес і наслідки контролю.

На думку фахівців, у питаннях здійснення громадського контролю, особливо за діяльністю органів державної влади й місцевого самоврядування, державних і комунальних закладів охорони здоров'я, відчувається певна правова лакуна, яку О. Андрійко пропонує врегулювати шляхом ухвалення законів України «Про державний контроль» та «Про громадський контроль» [1]. У Верховній Раді України, нагадаємо, було зареєстровано два різні законопроекти «Про громадський контроль» (№ 6358 від 13.07.2001 р., внесений депутатом С. Кириченком, та № 6246 від 11.10.2004 р., внесений депутатами А. Раханським і І. Шаровим). Однак жодна з цих законотворчих новацій не дістала належної підтримки депутатського корпусу.

Сьогодні актами законодавства, що регулюють певні питання громадського контролю, є закони «Про звернення громадян», «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деякі інші нормативно-правові документи, зокрема Постанова КМУ від 05.11.2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

На впровадження нових, ефективніших механізмів консультації влади з громадськістю було спрямовано законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», розроблений Міністерством юстиції. У документі пропонувалося законодавчо

передбачити форми участі громадськості в формуванні й реалізації державної політики та вирішенні питань місцевого значення, зокрема, консультації з громадськістю, сприяння здійсненню громадської експертизи діяльності вказаних органів, систематичне інформування громадськості органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями про свою роботу та діяльність громадських рад. Комітет ВР з питань державного будівництва і місцевого самоврядування відхилив законопроект.

Попри певну правову неврегульованість питань здійснення громадського контролю його елементи вже впроваджуються в окремих сферах публічної політики. Це засвідчують відомчі нормативні акти, зокрема «Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів», затверджене Міністерством освіти і науки України (№ 284 від 01.04.2008 р.). Схожі документи мало б розробити й Міністерство охорони здоров'я для ефективної співпраці з радами із захисту прав пацієнтів та іншими громадськими організаціями. При цьому слід було б врахувати так звану несиметричність інформації, притаманну охороні здоров'я через відмінність у рівнях знань лікарів і пацієнтів.

2. Забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів влади. Лише повна, об'єктивна та своєчасна інформація дає змогу громадянам оцінити, наскільки результативні дії уряду, наскільки ефективно уряд витрачає кошти платників податків [6]. 2009 року в Україні ухвалено Закон «Про доступ до публічної інформації», покликаний забезпечити прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень. Впровадження цього нормативно-правового акта потребує нового ставлення органів державної влади й управління, державних закладів до оприлюднення інформації про свою діяльність.

Досі система охорони здоров'я України, особливо в частині інформування про фінансування галузі та конкретних закладів, використання ресурсів міжнародних організацій, залишається непрозорою, на що вказує низка досліджень [8]. Введення в дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» в охороні здоров'я має передбачати системні зміни як на центральному, так і на місцевому рівнях управління галуззю, налагодження внутрішнього й зовнішнього моніторингу ефективності профілактичних заходів і надання медичних послуг.

Важливою є й активізація ролі засобів масової інформації і у висвітленні діяльності органів влади, і в просуванні ідей громадського контролю як суспільної діяльності, спрямованої на зменшення правопорушень і зловживань, зокрема, в сфері охорони здоров'я.





3. Активне формування та розвиток соціального капіталу як основи становлення і функціонування громадянського суспільства. Відомо, що соціальний капітал утворюють три компоненти: моральні принципи й норми, соціальні цінності (особливо, довіра) й соціальна інфраструктура (передусім добровільні асоціації). Громадяни, здобуваючи соціальний капітал завдяки участі в організаціях громадянського суспільства, надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів в управлінні державою [11]. Отож процес становлення громадського контролю має відбуватися в тісній співпраці між громадою та владою. Це підвищує довіру людей до влади, у тому числі – до органів і закладів охорони здоров'я.

Важливою, на переконання А. Крупника, є й система навчання громадських експертів, котрі беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами [9].

Вагому роль у становленні громадського контролю можуть відіграти незалежні аналітичні центри, спроможні надавати адекватну професійну оцінку плануванню та реалізації політики, зокрема, в охороні громадського здоров'я.

Отже, впровадження громадського контролю в систему охорони здоров'я України сприятиме не лише протидії службовим зловживанням у цій галузі, а й становленню в країні як громадянського суспільства, так і демократичного врядування, що ґрунтується на ідеях соціального капіталу та громадянської участі.

Джерела

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 1999. – С. 112.
2. Безпека пацієнтів в Україні: стратегія діяльності на 2006–2007 рр. –  <http://www.medlaw.org.ua/?page=dia&sp=strategy>
3. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): Моногр. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 460 с.
4. Глуховський В. В., Гойда Н. Г. Роль громадськості в реалізації прав громадян і пацієнтів у системі охорони здоров'я: міжнародний досвід створення системи громадської охорони здоров'я для України // Охорона здоров'я України. – 2003. – № 4. – С. 27.
5. Глухов Ю. Україна сьогодні: «бывали времена труднее, но не было времен подлей» // Українська правда. – 2007. – 12 вересня. –  <http://www2.pravda.com.ua/news/2007/3/7/55461.htm>
6. Громадський контроль органів влади ускладнено законодавчими прогалинами // Вісник центру: Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2005. – № 31 (290). – С. 1.
7. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: Монографія / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2007. – 316 с.
8. Джу́жа О. М., Піщенко Г. І. Проблеми боротьби з епідемією ВІЛ/СНІД в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2004. – № 9. –  http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/9text/g9_18.htm
9. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 14. – С. 146–154.
10. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. –  <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>
11. Савко Ю. Громадянське суспільство, соціальний капітал і політична участь // Вісник Львівського університету. Серія: Філософські науки. – 2002. – Вип. 4. – <http://www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/Politologija/Savko.htm>
12. Getting health reforms right: A guide to improving performance and equity / Roberts M. J, Hsiao W., Berman P. et al. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – 332 p.